IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

## PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Infrastruktury**
**(nr 105)**
z dnia 25 maja 2021 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji Infrastruktury (nr 105)

25 maja 2021 r.

Komisja Infrastruktury, obradująca pod przewodnictwem posła **Pawła Olszewskiego (KO)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

**– informacja ministra infrastruktury na temat zarządzania infrastrukturą ruchu lotniczego w świetle prawa Unii Europejskiej oraz proponowanych zmian.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Marcin Horała** sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury wraz ze współpracownikami oraz **Janusz Janiszewski** pełniący obowiązki prezes Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Kamil Basicki**, **Elżbieta Kessel** i **Jakub Sindrewicz** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Dzień dobry. Witam panie i panów posłów. Otwieram kolejne posiedzenie Komisji Infrastruktury.

Informuję, że posiedzenie Komisji zostało zwołane przez marszałek Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 regulaminu Sejmu po zasięgnięciu opinii przewodniczącego Komisji i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej umożliwiających porozumiewanie się na odległość.

Panie i panów posłów prosiłbym o zalogowanie się i naciśnięcie dowolnego przycisku, a sekretariat Komisji o wyświetlenie pulpitu do głosowania. Proszę pana ministra o przedstawienie informacji.

**Sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury Marcin Horała:**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, można powiedzieć, że pakiet nazywany potocznie inicjatywą *Single European Sky* to w tym momencie, a w naszej rozmowie pewnie będzie to niezwykle istotne, dwa strumienie procedowania w strukturach europejskich, które dotyczą tej samej sprawy. Jeden z tych procesów toczy się w Komisji Europejskiej. Ogólnie mogę powiedzieć, że jest to taki, którego efekty oceniamy jako bardziej korzystne, lub taki, w którym zostało uwzględnionych więcej postulatów w stronę Polski. Drugi strumień toczy się przed Parlamentem Europejskim i tam wersja jest mniej nam odpowiadająca.

Przede wszystkim jest to proces, który się toczy. To nie jest proces zakończony. Możemy mówić tylko o pewnym kształcie tych projektów, które możemy w tym momencie… albo o takich, które w tym momencie są na roboczo, albo o takich, które możemy niejako antycypować, przewidywać z przebiegu dyskusji i z tego, jakie stanowiska zajmują różne strony, państwa, instytucje unijne.

Ponieważ w związku z tym poruszamy się w bardzo skomplikowanej materii, pozwoliłem sobie poprosić o obecność i o połączenie się z Komisją przedstawicieli Departamentu Lotnictwa, panią dyrektor Beatę Mieleszkiewicz, ale również pana naczelnika Michała Fronczaka. Pan naczelnik kieruje Wydziałem Rozwoju Rynku Transportu Lotniczego i jest tym przedstawicielem Ministerstwa Infrastruktury, który na bieżąco roboczo uczestniczy w tych rozmowach. Za zgodą pana przewodniczącego chciałbym więc przekazać głos pani dyrektor i panu naczelnikowi, żeby zapoznali Wysoką Komisję ze stanem

tego, jak na ten moment dokładnie to wygląda od strony roboczej, bo musimy mówić o stronie roboczej. To jeszcze nie jest dokument, który został przyjęty.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Serdecznie dziękuję. Oczywiście proszę o uzupełnienie informacji pana ministra.

**Dyrektor Departamentu Lotnictwa Ministerstwa Infrastruktury Beata Mieleszkiewicz:**

Dzień dobry państwu, Beata Mieleszkiewicz z tej strony. Tak jak powiedział pan minister, w tej chwili od 20 października zeszłego roku prowadzone są grupy robocze w zakresie zmiany przepisów dotyczących jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej. W grupach roboczych od początku uczestniczył pan naczelnik Michał Fronczak, chciałabym więc, aby pan Michał Fronczak opowiedział państwu, jakie były początkowe założenia Komisji Europejskiej w tym projekcie oraz jak zmieniły się one w stosunku do tego, co mamy na chwilę obecną.

Generalnie wszystkie państwa europejskie z wyjątkiem Finlandii, która popierała projekt KE, były przeciwne założeniom, które przedstawiła KE. Co do zasady prace grupy roboczej zostały zakończone i na dzień dzisiejszy mamy taki efekt tego projektu, że osiągnęliśmy wszystkie nasze założone cele, czyli projekt ten zmienił się dla nas korzystniej. Jest to projekt, który będzie przedstawiany na radzie transportu. Będzie dalej podlegał zmianom dlatego, że Parlament Europejski ma swoją wizję, która jest bardziej zbieżna ze stanowiskiem KE, które zostało przedstawione na początku. Tak naprawdę dopiero w trialogu z Radą Unii Europejskiej zostanie wypracowane ostateczne stanowisko.

Chciałabym, żeby szczegółowo opowiedział o tym człowiek, który reprezentuje nas na forum Komisji Europejskiej na wszystkich grupach roboczych w zakresie tego projektu. Chciałabym, żeby przedstawił państwu te zagrożenia, które były, te, które udało się zażegnać, i przede wszystkim to, jakie zmiany zostały wprowadzone. Poproszę teraz o głos pana naczelnika Michała Fronczaka.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Proszę bardzo.

**Naczelnik Wydziału Rozwoju Rynku Transportu Lotniczego Ministerstwa Infrastruktury Michał Fronczak:**

Dziękuję, panie przewodniczący. Dzień dobry państwu. Dziękuję za głos. Tytułem wstępu powiem, że obecne prace nad formą pakietu SES są kontynuacją pracy z lat 2013 i 2014, kiedy nie udało się doprowadzić reformy do końca ze względu na spór Hiszpanii i Wielkiej Brytanii o status Gibraltaru. W momencie, kiedy Wielka Brytania wyszła z UE, problem ten się rozwiązał, dlatego KE powróciła do tematu. Co do zasady KE stała na stanowisku, że projekt, który został pokazany we wrześniu ub.r., jest nieznacznie zmienioną wersją wniosków, które pojawiły się w 2013 r.

Dodatkowo na potrzeby podjęcia prac nad reformą *Single European Sky* były poruszone kwestie, które w 2019 r. były skrajnie odczuwane, czyli narastające lawinowo opóźnienia w europejskiej przestrzeni powietrznej, głównie starej unii. Te dwie kwestie spowodowały, że wniosek ten pojawił się we wrześniu ub.r.

Po pojawieniu się tych wniosków przygotowano projekty stanowiska rządu do dwóch projektów, bo pakiet składa się z dwóch rozporządzeń i jednego dokumentu informacyjnego. Zostało przygotowane stanowisko rządu. Ostatecznie zostało też uzgodnione i przyjęte przez parlament, w związku z tym na dwóch frontach prac grup roboczych byliśmy związani stanowiskiem Polski, które zostało przyjęte właśnie w tym trybie.

Najważniejsze rzeczy, które z naszego punktu widzenia były problematyczne w pierwotnych wersjach tych projektów, nad którymi pracowaliśmy w ubiegłym roku, to m. in. kwestia posiadania przez instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej dwóch odrębnych certyfikatów, jednego w zakresie kwestii ekonomicznych, drugiego w zakresie kwestii szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Projekty przepisów były skonstruowane w taki sposób, że istniało poważne ryzyko, że będzie konieczność powołania nowego organu, który będzie oceniał kwestie ekonomiczne. Na dzień dzisiejszy certyfikat w Polsce przyznawany jest przez prezesa urzędu na podstawie obowiązujących przepisów. Przy nowych przepisach było ryzyko, że będą musiały powstać zupełnie nowe organy,

ciała z nowymi kompetencjami, które będą przeprowadzały osobny proces certyfikacji, niezależny od certyfikacji w zakresie bezpieczeństwa tychże instytucji.

Dodatkowo w już dzisiaj obowiązujących przepisach, w obecnej strukturze istnieje ciało, które nazywa się *Performance Review Body*. Jest to organ niezależny, ale pozostający na kontrakcie Komisji Europejskiej, który pomaga KE oceniać realizację funkcjonowania instytucji zapewniających służby na poziomie europejskim. Wydaje pewne rekomendacje i zalecenia, którymi KE nie jest związana, ale to na ich podstawie podejmuje decyzje.

Obecny projekt zakładał, że dany organ zostanie włączony w struktury Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego, jednocześnie kompetencje tego organu zostaną rozszerzone o możliwość podejmowania decyzji. Jedna z kluczowych z naszego punktu widzenia decyzji była taka, że organ ten mógł podjąć decyzję o delegowaniu służb z jednego kraju do drugiego, jeśli w pierwszym kraju z jakichś względów instytucja nie realizowała zadań tak, jak powinna. Z punktu widzenia Polski jest to o tyle kluczowe, że co do zasady kraje członkowskie odpowiadają za kwestie własnej przestrzeni powietrznej. Kwestie funkcjonowania instytucji w danym kraju są własnością państwa. To państwo decyduje o tym, jaka instytucja świadczy takie usługi. W związku z tym podnosiliśmy zastrzeżenia, że propozycja ta jest zbyt daleko idąca w kontekście praw i suwerenności państw członkowskich wynikających m.in. z konwencji chicagowskiej.

Dodatkowo nowa struktura powodowała skomplikowanie systemu unijnego. System finansowania tego podmiotu nie był przejrzysty, a sama struktura organizacyjna i proces podejmowania decyzji zamiast upraszczać system SES-owski, jeszcze bardziej go komplikowały. Były to rzeczy, które można było ocenić bardzo negatywnie.

Dodatkowo pojawiały się kwestie dotyczące konieczności organizacyjnego wydzielenia służb trasowych od pozostałych służb, w tym służb terminalowych. Dodatkowo kwestie dotyczące regulacji ekonomicznej miały być położone w większym zakresie na poziomie unijnym, z ograniczeniem kompetencji państw członkowskich. Rodziło to potencjalne dodatkowe koszta administracyjne.

Z kwestii czysto proceduralnych bardzo dużo kwestii merytorycznych, szczegółowych miało pojawić się w aktach wykonawczych do tych rozporządzeń. Tak naprawdę do dnia dzisiejszego nie znaliśmy treści tych dokumentów, w związku z tym do końca nie było wiadomo, w jakim kierunku te szczegółowe regulacje pójdą.

Jeśli chodzi o przebieg grup roboczych, w grupach roboczych braliśmy udział przy aktywnej współpracy Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej i Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Na dzień dzisiejszy tekst kompromisowy przygotowany przez prezydencję portugalską w Radzie Unii Europejskiej w bardzo dużym zakresie uwzględnia uwagi i oczekiwania Polski. W związku z tym na dzień dzisiejszy projekt i jego kształt można ocenić jako pozytywny.

Tak jak pan minister wspomniał na samym początku, jesteśmy cały czas w procesie. W ubiegłym tygodniu skończył się proces pracy nad dokumentem w grupach roboczych, w związku z tym merytoryczna praca zakończyła się. Teraz trwają przygotowania do rady transportowej, która odbędzie się 3 czerwca w Luksemburgu. Planowane jest, że na radzie transportowej zostanie przyjęte podejście ogólne, czyli zaakceptowana wersja projektu, ale wypracowana w Radzie UE.

Tak jak wspomniała pani dyrektor i pan minister również, następnym etapem będą prace w tzw. trialogu, czyli wypracowanie kompromisu pomiędzy pierwotnymi propozycjami KE, projektu Rady Unii Europejskiej, nad którym miałem przyjemność pracować, oraz projektu przygotowanego przez Parlament Europejski, którego sprawozdawcą jest poseł… **(11:46:04)**. Kiedy zacznie się proces, tego dokładnie nie wiemy, ponieważ zaraz zmienia się prezydencja w Radzie UE, swoją kadencję kończy prezydencja portugalska, a przejmuje, jeśli dobrze pamiętam, prezydencja słoweńska. Prace mogłyby zacząć się zapewne najwcześniej w lipcu z tego względu, że jeszcze nie zostały przyjęte sprawozdania w PE. Tam na etapie trialogu będą kwestie bardziej polityczne niż merytoryczne i te trzy instytucje będą próbowały wypracować między sobą kompromis.

Tyle jeśli chodzi o proces. Służę pomocą w przypadku dodatkowych, bardziej szczegółowych pytań. Dziękuję za głos.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Serdecznie dziękuję. Otwieram dyskusję. Pan poseł Lasek.

**Poseł Maciej Lasek (KO):**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie ministrze, panie prezesie, szanowni goście, z komunikatu linii lotniczych z zeszłego tygodnia wiemy, że państwa członkowskie UE oraz KE porozumiały się w zakresie zasad i wysokości finansowania organów zarządzania przestrzenią powietrzną na lata 2020-2021 oraz 2022-2024. Z tego, co czytamy, dokonano tego na podstawie rozporządzenia wykonawczego KE 2020/1627 z 3 listopada 2020 r. w sprawie nadzwyczajnych środków w trzecim okresie odniesienia, czyli na lata 2020-2024, systemu skuteczności działania i opłat w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej w związku z pandemią COVID-19.

Czy pan minister lub pan prezes mogą dokładnie przedstawić przyjęte w tym porozumieniu zasady? Wiem, że to jeszcze nie jest oficjalnie opublikowane, ale z tego, co wiemy, jako podstawową zasadę reakcji na sytuację spowodowaną COVID-19 państwa członkowskie UE przyjęły, że lokalne PAŻP-y, tak to nazwijmy, co do zasady jako infrastruktura krytyczna nie mogą ucierpieć i z punktu widzenia finansowego utracone w latach 2020 i 2021 przychody będą – niemal w całości i to w relacji do 2019 r., kiedy koszty działania PAŻP-ów były wyższe – zwrócone w odpowiednio powiększonej stawce na przestrzeni najbliższych lat, zaś na lata 2022-2024 przygotowane plany będą uwzględniać powyższą zasadę ochrony PAŻP-ów przed skutkami kryzysu. Czy pan prezes albo pan minister mogą potwierdzić, że takie zasady zostały w UE przyjęte, czy też system jest inny? To są moje dwa pytania. Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Serdecznie dziękuję. Nie widzę innych pytań. Proszę bardzo, pan minister bądź osoba upoważniona przez pana ministra.

**Dyrektor Departamentu Lotnictwa MI Beata Mieleszkiewicz:**

Nie wiem, czy pan minister Horała słyszy. Może o skomentowanie tego pytania poprosimy pana prezesa PAŻP.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Dobrze. Proszę bardzo, panie prezesie.

**Pełniący obowiązki prezesa Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej Janusz Janiszewski:**

Przepraszam, czy dobrze zrozumiałem? Chodzi o mnie? Chodzi o to, żebym skomentował to pytanie?

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Tak.

**P.o. prezesa PAŻP Janusz Janiszewski:**

Szanowny panie przewodniczący, bardzo dziękuję za udzielenie głosu. Oczywiście chciałbym nadmienić, że nadzorcą i stroną w tym zakresie jest państwo polskie, czyli Urząd Lotnictwa Cywilnego, natomiast na podstawie tego, co przedstawił pan poseł Maciej Lasek, z wiedzy, jaką posiadam, mogę powiedzieć, że na poziomie unijnym została na razie przyjęta propozycja ogólnounijnych celów, do których będą musiały dostosować się państwa członkowskie. Na tym etapie mogę powiedzieć, że w latach 2020-2021 oszczędności, przede wszystkim co do celów kosztowych, to maksymalnie 97% wykonania kosztów z 2019 r., rok 2022 to 94%, rok 2023 to 96%, a rok 2024 to 97%. To jest propozycja ogólnounijnych celów, które oczywiście będą jeszcze weryfikowane z władzami krajowymi.

Co do całego systemu, to tak, oczywiście KE stara się zbudować taki system, który będzie stabilizował sytuację finansową, ponieważ dla nas najważniejsze jest utrzymanie płynności finansowej. Stąd optymalizacja kosztów, w szczególności w 2020 r. i w 2021 r., żeby utrzymać płynność finansową. Dotyczy to również linii lotniczych. Takie działanie było po stronie PAŻP, natomiast takie narzędzia finansowe, jak np. kredyty, będziemy mogli rozliczać na przestrzeni, jeśli dobrze pamiętam, zgodnie z propozycją KE, od 7 do 13 lat. W następnych latach tak rozliczać, żeby utrzymać praktycznie ten sam poziom

kosztów, który był w 2019 r. To jest zgodne z tym, co powiedziałem na wcześniejszym posiedzeniu Komisji, że PAŻP złożył projekt na lata 2022-2024 i będzie składał propozycję rewizji planu skuteczności działania, czyli budżetu PAŻP.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Serdecznie dziękuję.

**P.o. prezesa PAŻP Janusz Janiszewski:**

Tylko uzupełniając, dodam, że oczywiście jest to różnica w stosunku do pierwotnych planów, gdzie koszty te miały znacząco wzrosnąć. Taka propozycja była przedstawiana w październiku 2019 r. i zgodnie z tymi propozycjami, które są przedstawiane na chwilę obecną przez KE, będzie to weryfikowane w najbliższych tygodniach. Do 15 lipca takie prace będą odbywały się pomiędzy PAŻP a ULC, a potem państwo polskie przedłoży KE plan skuteczności działania, czyli budżet służb żeglugi powietrznej. Wedle scenariuszy, w stosunku do planu złożonego w październiku 2019 r., PAŻP będzie musiał zaoszczędzić, w zależności od scenariusza, od 500 mln zł nawet do 1,2 mld zł w stosunku do planu złożonego w 2019 r.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Serdecznie dziękuję. Pan poseł Lasek.

**Poseł Maciej Lasek (KO):**

Bardzo dziękuję, panie prezesie, za potwierdzenie naszych informacji o tym, że agencje zarządzające przestrzenią powietrzną przejdą kryzys suchą stopą, dlatego że jest to infrastruktura krytyczna, a, jak doskonale wiemy, odtwarzanie zdolności po kryzysie z reguły jest zdecydowanie bardziej trudne niż zachowywanie tych zdolności w czasie kryzysu.

Mam pytanie. Jak w związku z pandemią w 2020 r. spadły koszty PAŻP ogólnie, w tym jak spadły koszty wynagrodzeń i jaki jest procentowy udział wynagrodzeń w ogólnych kosztach PAŻP? Bardzo dziękuję.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Serdecznie dziękuję. Panie prezesie?

**P.o. prezesa PAŻP Janusz Janiszewski:**

Szanowny panie przewodniczący, bardzo dziękuję. Oczywiście rozumiem, że jest to uzupełnienie do tematu dotyczącego pakietu SES2+ i jego wpływu na funkcjonowanie organów służb ruchu lotniczego, przede wszystkim służb żeglugi powietrznej, nie tylko zarządzania przestrzenią powietrzną, bo to jest tak naprawdę tylko jeden z elementów. Odpowiadając na tak zadane pytanie, powiem, że dane te były już przedstawiane panu posłowi na pierwszym posiedzeniu Komisji w lutym.

Optymalizacja wszystkich kosztów za cały 2020 r. w celu utrzymania płynności finansowej przy stracie przychodów w wysokości ponad 600 mln zł przez PAŻP wyniosła ok. 200 mln zł. Jeśli dobrze pamiętam, było to dokładnie chyba 196 mln zł, natomiast koszty osobowe stanowią 66%, od 65% do 70%, całościowego budżetu PAŻP, czyli w 2019 r. przychód PAŻP to prawie miliard złotych, czyli mówimy tutaj o kwocie dokładnie 646 mln zł, bo takie w 2019 r. było wykonanie kosztów osobowych w ujęciu całościowym. Na kosztach osobowych optymalizacja ta wyniosła 151 mln zł, co było państwu przedstawiane na lutowym posiedzeniu Komisji.

**Przewodniczący poseł Paweł Olszewski (KO):**

Serdecznie dziękuję. Nie widzę więcej pytań. Zamykam posiedzenie Komisji. Bardzo serdecznie dziękuję.